

Frank Semper

Die Rechte der indigenen Völker in Kolumbien

Kolumbien gilt als das Land in Lateinamerika, das seit den 1990er Jahren am entschlossensten den Weg der Überwindung der regressiven Konzepte der Vergangenheit (Ausrottung, Assimilierung, Missionierung und staatliche Bevormundung) beschritten und in überzeugender Weise rechtliche Bedingungen für eine lebbare Zukunft der Indigenen nicht nur geschaffen hat, sondern diese auch umzusetzen versucht.

Die Indigenenpolitik und -gesetzgebung in Kolumbien hat seit der Unabhängigkeit des Landes bis in die Gegenwart mehrere Paradigmenwechsel vollzogen. Nach einer Phase der Ausrottung und Assimilierung zwischen 1820 und 1958 folgte der Versuch der (zwangsweisen) Integration der indigenen *resguardos* in die Agrarstruktur des ländlichen Raumes im Zuge der Agrarreform. Mit der Gründung eigener politischer Organisationsformen durch die Indigenen auf regionaler (insbesondere des CRIC, *Consejo Regional Indígena del Cauca*) und nationaler Ebene (ONIC, *Organización Nacional Indígena de Colombia*) setzte in den 1980er Jahren eine Politik der Autonomisierung der indigenen Völker auf der Grundlage ihrer Territorien ein. Mit der Verfassung von 1991, an deren Zustandekommen drei gewählte Indigenenvertreter beteiligt waren, wurden die Rechte der indigenen Völker in das Gefüge eines modernen Verfassungsstaates aufgenommen und eine Phase der Kooperation mit der nationalen Gesellschaft eingeleitet.

Das nunmehr verfolgte Konzept der Kooperation der indigenen Völker mit den staatlichen Institutionen und der Nationalgesellschaft lässt sich aber nicht lückenlos und widerspruchsfrei in das Konzept eines modernen Verfassungsstaates einbinden und hat zu neuen Differenzen über die Inhalte und Reichweite der indigenen Identität und Autonomie im Rahmen des Nationalstaates geführt. Denn der Staat soll nicht nur den von indigener Seite eingeforderten Schutz und Fürsorge bieten, er soll sich nach Möglichkeit auch aus dem indigenen Gemeinschaftsleben heraushalten. Hierin besteht ein tiefgehender Zielkonflikt, der bislang allenfalls ansatzweise gelöst wurde. Die Rechtslage der indigenen Völker in Kolumbien beruht sowohl auf nationalen und internationalen Normen als auch auf ihren autochthonen Rechten.

Die staatlichen Normen finden sich in der Verfassung von 1991 (CP, *Constitución Política de Colombia*) und den Gesetzen (*Fuero Indígena*), die die besonderen Belange der indigenen Völker, bezeichnet als “comunidades indígenas”, “grupos étnicos” und “pueblos indígenas”, regeln.

Nur auf den ersten Blick erscheint es paradox, dass die Indigenen neben der Einforderung ihrer verfassungsmäßig garantierten Rechte weiterhin auf ein Gesetz rekur-

rieren, das ihre Unterwerfung und Inferiorität einst festgeschrieben hatte. Die *Ley n° 89/1890* ist fester Bestandteil einer allgemeinen indigenen Rechtstradition in Kolumbien, die zunächst von den Páez im andinen Hochland im Südwesten Kolumbiens begründet wurde, heute aber zum Allgemeingut der meisten Indigenen in Kolumbien geworden ist. Der Grund hierfür liegt in der durch das Gesetz ausgesprochenen Anerkennung des gemeinschaftlichen indigenen Landes, in Form des *resguardo*, einer Rechtsfigur, die noch aus der Kolonialzeit stammt, sowie der Anerkennung eigener Verwaltungsformen wie dem *cabildo*, der schon zur Kolonialzeit mit einer Befugnis zur Ausübung eigener Rechte ausgestattet war, die in die CP in Form der "indigenen Sondergerichtsbarkeit" (JEI, *Jurisdicción Especial Indígena*) Eingang gefunden hat.

Die diskriminierenden Regelungen des Gesetzes Nr. 89/1890 über die Missionierung der "wilden" Indios, ihre Geschäftsunfähigkeit und natürliche Minderwertigkeit hat der Verfassungsgerichtshof in einer Grundsatzentscheidung für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben, die den Indigenen günstigen Regelungen im Übrigen aber unangetastet gelassen.

Die OIT-Konvention 169 ("über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern") ist bis heute die am weitest reichende Konvention, die sich ausschließlich mit dem Menschenrechtsschutz der indigenen Völker befasst. Die Konvention wurde durch die *Ley n° 21/1991* ratifiziert und in nationales Recht überführt. Gemäß Artikel 93 CP geht sie als internationale Menschenrechtsvereinbarung der innerstaatlichen Rechtsordnung vor und bildet gemeinsam mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften einen "Verfassungsblock" (*bloque de constitucionalidad*).

Die autochthonen Rechte der indigenen Völker (Stammes- und Gewohnheitsrechte, Sitten und Gebräuche) stellen eine weitere Rechtsquelle im Geltungsbereich der indigenen Territorien dar und bilden die Richtschnur für das Zusammenleben ihrer Angehörigen. Aus Sicht der Indigenen erlangen die autochthonen Rechte aber auch gegenüber den Handlungen von (nichtindigenen) Dritten Geltung, die schädigend in das indigene Gemeinschaftsleben eingreifen. Die autochthonen Rechte stehen aufgrund ihrer vor- und außerstaatlichen Ursprünge außerhalb der staatlichen Normenhierarchie und stellen originäres und kein abgeleitetes Recht dar.

Durch die CP konstituierte sich Kolumbien zu einem modernen Verfassungsstaat, der die Rechte der indigenen Völker erstmals einbezieht. Die CP enthält für die Indigenen Rechte auf kulturelle Identität, territoriale und personale Autonomie, gemeinschaftliches Grundeigentum, auf Konsultation und die Beteiligung am Staat und seinen Einrichtungen, die in ihrem Umfang eine "Indigenenverfassung" ergeben. Diese steht gleichberechtigt neben den vier grundlegenden Ordnungen aus Wirtschafts-, Umwelt, Sozial- und Kulturverfassung. Das ist grundsätzlich positiv zu vermerken. Die dem modernen Verfassungsstaat innewohnende Integrationsfunktion steht der Interessenlage der indigenen Völker aber insoweit entgegen, als dadurch ein Assimila-

tionsdruck erzeugt wird, der eine von den Einflüssen der sie umgebenden Nationalgesellschaft freie und ungestörte Entwicklung erschwert.

Der verfassungsrechtliche Referenzpunkt für die gesonderte Existenz der indigenen Völker und die Gewährleistung ihrer Rechte beruht auf dem Fundamentalprinzip der "ethnischen und kulturellen Vielfalt" (CP Artikel 7). Dabei handelt es sich um ein Gestaltungsprinzip, das den institutionellen Rahmen der indigenen Völker innerhalb des Nationalstaates bestimmt. Darüber hinaus liefert das Prinzip einen Maßstab zur Ermittlung der Inhalts- und Schrankenbestimmung der einzelnen Rechte der Indigenen. Es geht daher über eine nur deklaratorische Bedeutung hinaus. Das Prinzip kann allerdings durch andere Verfassungsprinzipien eingeschränkt werden, insbesondere das Prinzip des Einheitsstaates (CP Artikel 1) und bietet daher keinen absoluten Schutz für den Fortbestand der indigenen Völker.

Der Verfassungsgerichtshof hat die indigenen Völker in Form der "indigenen Gemeinschaften" als Träger von Grundrechten ausdrücklich anerkannt und eine Grundrechtssystematik auf der Grundlage des Kriteriums ihres kulturellen Überlebens entwickelt. Aus dem Recht auf Leben (CP Artikel 11) wird ein Recht auf Subsistenz, aus dem Recht auf körperliche Integrität (CP Artikel 12) ein Recht auf ethnische, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Integrität abgeleitet. Das Recht auf gemeinschaftliches Grundeigentum der "indigenen Gemeinschaften" genießt Grundrechtsschutz (Artikel 63, 329 Abs. 2 CP). Dies gilt ebenfalls für das Recht, an Entscheidungen über die Förderung natürlicher Ressourcen in den indigenen Territorien beteiligt zu werden (*consulta previa*), gemäß Artikel 40 Ziff. 2, Artikel 30 Abs. 2 S.2 CP i. V. m. Artikel 15 der *Ley n° 21/1991*.

In prozessrechtlicher Hinsicht hat die CP mit dem Rechtsbehelf (*acción de tutela*) ein Instrument geschaffen, das einen effektiven Grundrechtsschutz gegenüber Eingriffen Dritter gewährleisten soll (CP Artikel 86). Der Verfassungsgerichtshof hat die Zulässigkeitsvoraussetzungen der *acción de tutela* aufgrund der Anerkennung eines spezifischen Gefährdungszusammenhangs zwischen der Verletzung von Verfassungsprinzipien und Kollektivrechten mit den Grundrechten (Konnexität) über den Wortlaut der Norm erweitert. Auf diese Weise wird auch das für die indigenen Völker so wichtige Recht auf eine gesunde Umwelt (CP Artikel 79 Abs. 1) vom Grundrechtsschutz umfasst, wenn die Verletzung des Kollektivrechtes zugleich eine unmittelbare und konkrete Verletzung eines Grundrechtes impliziert oder mit sich bringt.

Bei der Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen ist insgesamt gesehen das Bemühen des Verfassungsgerichtshofes erkennbar, die Rechte der Indigenen wirkungsvoll zu schützen, um ihr Überleben zu sichern. Die Entwicklung einer Verfassungs-, insbesondere Grundrechtsdogmatik scheitert aber trotz positiver Ansätze bereits an den unscharfen Begriffsbildungen hinsichtlich der Normadressaten der einzelnen Rechte. Der Verfassungsgerichtshof hat mit der Figur der *comunidad indígena* als Grundrechtsträger zwar das in der CP angelegte Prinzip der Individualrechtsträger-

schaft durchbrochen und auf der einmal geschaffenen Grundlage spezifische, auf die Indigenen bezogenen Rechte entwickelt. Es gelingt ihm aber nicht, die von den Indigenen eingeforderten Rechte auf Identität, Selbstbestimmung (Autonomie) und eigene Entwicklung in diesem Konzept unterzubringen, zumal es sich bei dem für die Zukunft der indigenen Völker so entscheidenden Recht auf Selbstbestimmung um ein kollektives Recht handelt, dessen Anerkennung überhaupt nicht in der verfassungsrechtlich vorgegebenen, individualbezogenen Grundrechtsdogmatik unterzubringen ist.

Von daher bietet die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Einzelfall den Indigenen zwar Schutz gegenüber einzelnen staatlichen Maßnahmen und Entscheidungen. Dahinter ist aber kein umfassendes Konzept zu erkennen, die "Indigenenfrage" als Ganzes zu behandeln.

Ein derartiges Konzept zu entwickeln ist zuvörderst Aufgabe der Regierungspolitik gegenüber den indigenen Völkern. Das schmale Programm zur Hilfe und ethnischen Stärkung der indigenen Völker in Kolumbien (*Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia*, 1995-1998) hat die wichtigsten Gesetzesvorhaben zur Hilfe und Stärkung der indigenen Völker jedoch nur unzureichend, wie in den Politikbereichen Landrechtsproblematik, Ressourcenschutz, -nutzung, Erziehung, Gesundheit sowie Finanzmittelzuweisung und -verwaltung, oder überhaupt nicht, wie im Bereich der JEI und der Territorialordnung, verwirklicht. Demgegenüber kann der Verfassungsgerichtshof die Defizite staatlicher Politik im Bereich der "Indigenenfrage" wie auch in anderen Politikbereichen daher nur aufzeigen und korrigierend eingreifen.

Auf den ersten Blick scheint die Klärung der Landrechtsfrage für die indigenen Völker in Kolumbien weit vorangeschritten zu sein, da inzwischen ca. 80% der indigenen Bevölkerung innerhalb der Grenzen des ihnen in der Rechtsform des *resguardo* zugeteilten gemeinschaftlichen Grundeigentums leben.

Das Modell des *resguardo* stellt als die staatlich vorgegebene Form der kollektiven Landinhaberschaft für die Indigenen aber lediglich einen Minimalansatz im Prozess der Sicherung und Wiedererlangung ihres (ursprünglichen) traditionellen Territoriums dar. Diese Form billigt den Indigenen keine umfassende Territorialkontrolle über ihr Land zu. Den meisten indigenen Völkern des andinen Hochlandes steht nicht einmal die gesetzlich vorgeschriebene "angemessene" Landfläche zur Verfügung. Des Weiteren handelt es sich zumeist um qualitativ minderwertige Bodenflächen. Die flächenmäßig umfangreichen und abgelegenen *resguardos* in den tropischen Tieflandregionen waren vor ihrer offiziellen Zuteilung an die indigenen Völker ganz überwiegend Brachland (*baldíos*) bzw. Waldreservate (*reservas forestales*), die für den Staat und private Unternehmer in wirtschaftlicher Hinsicht bislang weitgehend ohne Bedeutung sind.

Aber selbst der tatsächliche Bestand und die Integrität der bestehenden *resguardos* ist vielerorts durch das – illegale – Eindringen von Kolonisten und den Akteuren des internen bewaffneten Konfliktes bedroht.

Das gemeinschaftliche Grundeigentum in der Figur des *resguardo* hat die CP als “unverkäuflich, unersitzbar und unpfändbar” (CP Artikel 63, 329) erklärt. Auf diese Weise soll das kulturelle Überleben der Indigenen und die Integrität ihres Landes erhalten bleiben. Der Erhalt des indigenen Landes genießt Priorität, ein Zustand, der unbestreitbar einen Fortschritt darstellt gegenüber der vorangehenden unklaren Rechtslage, die Verfügungen über das indigene *resguardo*-Eigentum insgesamt oder in Einzelparzellen nicht ausdrücklich untersagt. In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auf die gegenteilige Rechtsentwicklung in Peru verwiesen, wo gegen den erklärten Widerstand der Indigenen durch die Verfassung von 1993 die Garantien zum Veräußerungsverbot von indigenem Land aufgehoben wurden.

Dem gemeinschaftlichen Grundeigentum kommt nach Auffassung des kolumbianischen Verfassungsgerichtshofes Grundrechtscharakter zu, nicht nur weil der *resguardo* die hauptsächliche Quelle für die Subsistenz der “indigenen Gemeinschaften” und damit die Grundlage ihrer Existenzsicherung darstellt, sondern weil er zugleich einen festen Bestandteil ihrer Kosmologie und religiösen Überzeugung bildet.

Damit unterscheidet sich das gemeinschaftliche Grundeigentum der “indigenen Gemeinschaften” grundsätzlich vom privaten Grundeigentum Einzelner, das außerhalb des Grundrechtsabschnitts im zweiten Kapitel (CP Artikel 42-77) angeordnet ist.

Allerdings ist auch der Inhalt des *resguardo*-Eigentums, wie der des privaten Eigentums Einzelner, durch seine Sozial- und Umweltfunktion (Artikel 58 Abs. 2 i. V. m. Artikel 87 der *Ley n° 160/1994* (Agrarreformgesetz) und Artikel 19 Abs. 5 des *Decreto n° 2164/1995*) bestimmt.

Die Übertragung der Kriterien der Sozial- und Umweltfunktion auf das *resguardo*-Eigentum macht die Zuteilung und den Fortbestand des indigenen Landes vom Vorliegen öffentlicher Interessen abhängig und beschränkt auf diese Weise die Autonomie der indigenen Völker. Durch die gesetzlichen Voraussetzungen, die das Vorliegen einer Bescheinigung des Umweltministeriums zur Umweltfunktion vorschreibt, werden zusätzliche bürokratische Hürden errichtet, die die Zuteilung von indigenem Land erschweren und verzögern.

Das *resguardo*-Eigentum ist der Inhalts- und Schrankensystematik des Rechtsinstitutes “Eigentum”, gemäß Artikel 58 der CP, allenfalls ansatzweise unterworfen. Durch die weitgehende Gleichsetzung des Rechts auf *resguardo*-Eigentum mit dem Recht auf Existenzsicherung seiner Bewohner in der einschlägigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes verblassen aber die spezifisch eigentumsrechtlichen Konturen dieses Grundrechts. Es tritt fast vollständig hinter den Anwendungsbereich des Grundrechts auf Leben (in Form der Subsistenz) und dem Grundrecht auf ethnische, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Integrität zurück.

Der Bestand des gemeinschaftlichen Grundeigentums ist lediglich an den Subsistenzerwerb der "indigenen Gemeinschaft" geknüpft, so dass Entwicklungsmöglichkeiten nur in dem eingeschränkten Rahmen der Subsistenz möglich sind. Die Nutzung des gemeinschaftlichen Eigentums der indigenen Völker zu wirtschaftlichen Zwecken ist hingegen stark eingeschränkt, so dass ihnen eigene – wirtschaftliche – Entwicklungsmöglichkeiten verschlossen bleiben. Sie bleiben stattdessen Bittsteller gegenüber staatlichen und privaten Unternehmen, die innerhalb des indigenen Landes natürliche Ressourcen ausbeuten, wie das nicht eingehaltene Abkommen der Wayú mit dem kolumbianischen Staat über die Förderung der Salzvorkommen von Manaure und andere Fälle belegen. Es zeigt sich, dass das Konzept des *resguardo* viel zu eingeschränkt ist, um den Fortbestand und die selbstbestimmte Entwicklung der indigenen Völker zu ermöglichen. Immerhin lassen die verfassungsrechtlich konstituierten Verfügungsbeschränkungen über das kollektive Grundeigentum noch Möglichkeiten der Verpachtung von Grund und Boden zu, ohne dass dadurch der Bestand des indigenen Territoriums in Gefahr geraten würde.

Von wachsender Bedeutung ist das gesetzlich nicht vorgesehene Verfahren der Vereinigung verschiedener *resguardos* zu einem *resguardo unido*. Diese Figur erweitert das klassische *resguardo*-Konzept und könnte einen ersten zaghaften Schritt in Richtung der Schaffung von indigenen Territorialeinheiten darstellen und damit einmal einen Ansatzpunkt für die Umsetzung territorialer Autonomie liefern.

Hoheitliche Eingriffe in den Bestand des *resguardo*-Eigentums sollen nach der Vorstellung des Verfassungsgerichtshofes im Rahmen einer Interessenabwägung ausschließlich bei Vorliegen eines überragenden öffentlichen Interesses gerechtfertigt sein, wozu die "nationale Sicherheit", die "staatliche Souveränität" und die "öffentliche Ordnung" zählen. Angesichts des weitgehenden Verlustes staatlicher Territorialkontrolle in weiten Teilen des ländlichen Kolumbiens schiebt der Verfassungsgerichtshof mit dieser Position selbst militärischen Eingriffen des Staates gegenüber den Aufständischen und der Drogenmafia auf indigenem Land keinen wirksamen Riegel vor.

Das Eigentum an den natürlichen Ressourcen in den *resguardos* unterliegt einer öffentlich-rechtlichen Sonderordnung, die sich für die erneuerbaren Ressourcen aus dem Umweltgesetzbuch (*Decreto-Ley* n° 2811/1974) und die nicht erneuerbaren Ressourcen aus dem Minengesetzbuch ergibt.

Die einschlägigen Bestimmungen der *Ley* n° 21/1991 lassen lediglich eine Aussage über die Nutzung der natürlichen Ressourcen zu, treffen aber ebenfalls keine Bestimmung über die Eigentumsverhältnisse (Artikel 14 und 15 Ziff. 1).

Damit ist das Eigentumsrecht der indigenen Völker über die natürlichen Ressourcen innerhalb ihres Landes nicht garantiert. Die Indigenen dürfen die natürlichen erneuerbaren Ressourcen lediglich im Rahmen des Subsistenzerwerbs nutzen und können Dritte vom Gebrauch der Naturgüter ausschließen. Letzteres ist in der Praxis oft-

mals problematisch, wenn mit den Indigenen "weiße" Kolonisten und/oder afrokolombianische Gemeinschaften um die gleichen Naturgüter konkurrieren, wie es entlang der *frontera agrícola* gang und gäbe ist.

Der Erduntergrund und die natürlichen nicht erneuerbaren Ressourcen sind vom privaten Eigentum ausgenommen, vorbehaltlich der aufgrund vorkonstitutioneller Gesetze erworbenen und gefestigten Rechte, gemäß Artikel 332 der CP. Die *Ley n° 21/1991* hat die Eigentumsfrage an mineralischen oder unterirdischen Ressourcen in den indigenen Territorien offengelassen.

Die indigenen Völker fordern die Möglichkeit des direkten und uneingeschränkten Zugriffs auf alle natürlichen Ressourcen innerhalb ihrer Territorien, ein Recht, das ihnen auch der neue *Código de Minas* durch die Einräumung eines Vorzugsrechts (*derecho de prelación*) nur unzureichend gewährt.

Von besonderer Bedeutung für die indigenen Völker ist das Recht, an Entscheidungen beteiligt zu werden, die die Förderung von natürlichen Ressourcen in den indigenen Territorien betreffen (*consulta previa*) (Artikel 40 Ziff. 2, Artikel 330 Abs. 2 S. 2 CP i.V.m. Artikel 15 Abs. 2 der *Ley n° 21/1991*). Zusammengenommen ergeben die einzelnen Normen eine Verfassungsbarriere (*bloque de constitucionalidad*), um das Recht auf Beteiligung und Kooperation effektiv zu sichern. Der Verfassungsgerichtshof bewertet die vorangehende Konsultation der durch eine hoheitliche Maßnahme oder ein Projekt betroffenen "indigenen Gemeinschaft" als Grundrecht, wenn die Ausbeutung von natürlichen Ressourcen im Bereich indigener Territorien für die indigenen Lebensformen einschneidende Veränderungen zur Folge hat, was vor allem bei der Planung und Durchführung von Großprojekten von Bedeutung ist.

Die bestehende gesetzliche Praxis der *consulta previa* bei der Planung und Durchführung von Großprojekten innerhalb des indigenen Territoriums ist nach wie vor unzureichend. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung der Genehmigungspraxis der Großprojekte Bloque Samoré (Fall Úwa) und Urrea I-Wasserkraftwerk durch den Verfassungsgerichtshof hat schwere Rechtsverstöße bei der Einhaltung der *consulta previa* durch die staatlichen Organe ergeben. Bei der Durchführung von Großprojekten fehlt es ganz offensichtlich am politischen Willen, die den indigenen Völkern eingeräumten Rechte auch zu gewährleisten.

Das Recht der indigenen Völker auf Autonomie verbindet die Formen territorialer und personaler Autonomie. Es findet seine verfassungsrechtlichen Grundlagen in den Artikeln 246, 286, 287, 329, 330 der CP hinsichtlich der territorialen Autonomie und im Artikel 10 S. 2 und 3 sowie in Artikel 68 Abs. 5 der CP ("Sprachen- und Schulautonomie") und in Artikel 70 Abs. 2 ("Kulturautonomie") hinsichtlich der personalen Autonomie.

Bis heute ist der *cabildo indigena* die zentrale Institution zur Ausübung der Autonomie gemäß der *Ley n° 89/1889* geblieben, ergänzt um das Konzept der "traditionellen Amtsgewalten" als den anerkannten Vertretungsorganen der "indigenen Gemein-

schaft” mit öffentlich-rechtlichem Sondercharakter (*Decreto n° 2001/1988; Decreto n° 2164/1995*).

Nach wie vor ungeklärt ist das Maß der Autonomie, das den indigenen Territorien als neu zu gründende Territorialeinheiten (ETIs, *Entidades Territoriales Indigenas*) innerhalb der politisch-administrativen Organisationsstruktur des Einheitsstaates Kolumbien gewährt werden soll. Insbesondere die Abgrenzung der Kompetenzen der indigenen Territorien von den Gemeinden bei der Mittelzuwendung und der Auftragsvergabe im Gesundheits- und Erziehungswesen (*Situado Fiscal*), gemäß Artikel 356 Abs. 2, 357 der CP i.V.m. Artikel 25 der *Ley n° 60/1993* bleibt eine drängende – tagespolitische – Aufgabe und ist durch den Überleitungsartikel (*Trans.*) 56 der CP nur unzureichend gelöst worden. Bislang sind die indigenen Territorien im Bereich der Finanzverwaltung von den Gemeinden abhängig. Diese Situation wird sich erst mit Inkrafttreten des immer wieder verschobenen Gesetzes zur Territorialordnung verändern können. Solange der interne bewaffnete Konflikt andauert, sind die Realisierungschancen für das in der CP angekündigte Gesetz aber weiterhin minimal.

Die Autonomie der indigenen Territorialeinheiten soll weiter reichen als die der Departements, Distrikte und Gemeinden, insbesondere durch die Ausgestaltung politischer (CP Artikel 330) und judizieller Autonomie (CP Artikel 246). Die CP erweitert die bislang bestehenden Autonomieansätze für den *resguardo* und eröffnet durch die anvisierte Einrichtung der ETIs einen wichtigen Schritt in Richtung regionaler Autonomie, der allerdings bislang nicht vollzogen und bei den derzeit herrschenden Machtverhältnissen kaum zu realisieren ist. Es ist noch nicht einmal geklärt, ob die indigenen Territorien als Gebietskörperschaften innerhalb oder außerhalb des dreistufigen Verwaltungssystems aus Bund, Departements und Gemeinden angesiedelt werden sollen und ob sie Befugnisse und Aufgaben, die denen der Gemeinden entsprechen, wahrzunehmen haben.

In dem Institut der ETIs verbirgt sich ein Verfassungskonflikt zwischen den Postulaten der staatlichen Einheit und dem Autonomieprinzip, den der Verfassungsgeber in seiner Konsequenz nicht erkannt hat. Die anvisierte Form der indigenen Territorialautonomie ist mit der Figur des Einheitsstaates nicht zu vereinbaren. Die schleppende Umsetzung der Verfassungsbestimmungen hängt mit dem staatlichen Desinteresse zusammen, die territoriale Autonomie der indigenen Völker zu fördern.

Gleichwohl verfügen die indigenen Völker in Kolumbien über gewisse Formen relativer Autonomie. Dieser Umstand ist aber nicht einem großzügigen staatlichen Entgegenkommen geschuldet, sondern in erster Linie dem staatlichen Desinteresse gegenüber den Belangen der Indigenen und der weitgehend institutionellen Abwesenheit in weiten Teilen der ländlichen Territorien, die vielerorts mit den indigenen identisch sind. Darin unterscheidet sich die kolumbianische Situation von derjenigen der meisten anderen lateinamerikanischen Staaten, wie etwa Brasilien, Chile oder Mexiko,

die gegenüber den indigenen Völkern in ihrem Staatsgebiet eine weit autokratischere Politik verfolgen (können).

Die Schwäche des kolumbianischen Staates hat den indigenen Völkern einige Freiräume beschert, über die die Mehrzahl der indigenen Völker in Amerika nicht (mehr) verfügt. Ganz entscheidend ist das Fehlen der Figur des "Statusindianers", bezogen auf das indigene Individuum und die "indigene Gemeinschaft" im kolumbianischen Recht, im Unterschied zu den meisten anderen Rechtsordnungen der Hemisphäre, durch die der Staat die Indigenität per Gesetz festgelegt und damit die staatliche Kontrolle über die indigenen Völker verfestigt hat. Kolumbien hatte erst mit dem *Estatuto Nacional Indígena* unter der Regierung des Präsidenten Turbay Ayala zu Beginn der 1980er den Versuch unternommen, die Statuierung des Indigenen einzuführen, ein Vorhaben, das am gewachsenen Widerstand der indigenen Bewegung gescheitert ist. Damit konnte den indigenen Völkern in Kolumbien das Recht der Selbstidentifikation und -definition nie genommen werden, ein Recht, das sich die meisten indigenen Völker in Amerika erst wieder erstreiten müssen.

Die rechtlich und faktisch bestehenden Autonomieformen haben für die indigenen Völker in Kolumbien aber einen hohen Preis, weil ihre Angehörigen – und insbesondere ihre Anführer – permanent schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen und Gewalttaten durch die Akteure des bewaffneten Konfliktes einschließlich der Staatsmacht ausgesetzt sind, die ihre traditionellen und politischen Organisationsstrukturen empfindlich beschädigen.

Eine besondere Ausprägung des Rechts der indigenen Völker auf Autonomie stellt die Konstituierung der indigenen Sondergerichtsbarkeit (JEI, *Jurisdicción Especial Indígena*) dar (CP Artikel 246). Die JEI soll im Geltungsbereich der indigenen Territorien gleichberechtigt neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit stehen. Dabei geht es nicht nur um die formelle Einrichtung eines neuen Gerichtszweiges neben der bestehenden ordentlichen Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit und anderen Sondergerichtsbarkeiten, sondern um die Anerkennung verschiedener Normen- und Verfahrenssysteme unter dem gemeinsamen Dach der CP ("Rechtepluralismus").

Inhalt und Umfang der JEI sind nicht geklärt und weitgehend umstritten. Die aktuelle Rechtslage ist für die indigenen Völker mit Vor- und Nachteilen verbunden. Die indigenen Rechtssysteme stehen seit 1991 unter dem ausdrücklichen Schutz der Verfassung, ihre Akte sind aber auch der gerichtlichen Kontrolle durch die amtlichen Gerichtszweige (ordentliche Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit) unterworfen, ohne dass bislang eine verbindliche Zuweisungsregelung existiert. Einige indigene Wortführer werten die formelle Anerkennung der autochthonen Rechte daher sogar als einen Rückschritt bei der Verwirklichung des Autonomiestatus ihrer Völker.

Die gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen der JEI durch staatliche Gerichte ist insgesamt mit Skepsis zu betrachten, denn sie greift in die Autonomie der indigenen Völker ein.

Das Prinzip der Einheit der Staatsgewalt und die Konstituierung Kolumbiens als Rechtsstaat (CP Artikel 1) soll auch die "richterähnlichen" Entscheidungen der indigenen Amtsgewalten als einer erklärt öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit Sondercharakter nicht von verfassungs- und gesetzmäßiger Kontrolle ausnehmen. Diese Ansicht mag in Einzelfällen gerechtfertigt sein, insbesondere wenn die indigenen Völker vor unlösbaren Konflikten stehen, wie im Fall der Spaltung der Arhuaco in "Traditionalisten" und "Glaubensabweichler", und eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes durch die Indigenen ausdrücklich gewünscht wird. Grundsätzlich aber gilt es zu bedenken, dass die Entscheidungen staatlicher Gerichte geeignet sind, hinsichtlich des indigenen Gewohnheitsrechtes auf den Bereich der "internen" Sozialkontrolle der indigenen Völker einen Assimilierungsdruck auszuüben. Auf jeden Fall scheint es mir geboten, die Zulässigkeit von Klagen und Rechtsbehelfen gegen die Entscheidungen der traditionellen indigenen Amtsgewalten auf den Verfassungsgerichtshof oder besser auf ein noch zu schaffendes Gremium, bestehend aus Verfassungsrichtern und indigenen Repräsentanten, zu beschränken. Allein diese Vorgehensweise würde dem Umfang der Autonomie der indigenen Völker gerecht werden, ihre Entscheidungsbefugnis aufwerten und das Vertrauen der indigenen Völker in die staatliche Rechtsprechung stärken.

Der moderne Leistungs- und Versorgungsstaat gewährt den indigenen Völkern nicht nur Abwehrrechte, sondern versucht auch ihre Teilhabe am Gesundheits- und Erziehungssystem, den Staatseinnahmen, der öffentlichen Verwaltung und Politik zu regeln.

Einige Fortschritte wurden hierbei im Gesundheits- und Erziehungswesen gemacht. Das staatliche System der Sozialen Sicherheit hat das Solidaritätsprinzip auf die Indigenen ausgedehnt und gewährt ihnen im Prinzip kostenlose medizinische Beihilfeleistungen, entsprechend der *Ley n° 100/94*. Die staatliche Gesundheitspolitik tut sich aber trotz einer inzwischen erfolgten normativen Anpassung des allgemeinen Gesundheitssystems im Sinne der Bestimmungen der *Ley n° 21/1991* schwer, den gemeinschaftsbezogenen Charakter der indigenen Gesundheitssysteme zu respektieren.

Im Erziehungswesen können die Indigenen ihre eigenen Erziehungsinhalte festlegen und ihre eigenen Sprachen pflegen (*etnoeducación*), nachdem das Erziehungsmopol der Katholischen Kirche abgeschafft worden ist (Artikel 55 der *Ley n° 115/94*). Die staatliche Bevormundung ist in diesem Bereich aber längst noch nicht beseitigt.

Die nachkonstitutionelle Gesetzgebung sieht die Beteiligung von Indigenenvertretern in wichtigen Verwaltungsgremien und Ausschüssen auf nationaler-, Departement- und Gemeindeebene vor, im Agrar-, Umwelt-, Bildungs- und Kultursektor und im Bereich der Entwicklung der Grenzregionen.

Auf nationaler Ebene ist die Arbeit der für das Überleben und die Entwicklung der indigenen Völker so wichtigen Kommission der Menschenrechte der indigenen Völker und der Kommission der indigenen Territorien zudem noch immer unzulänglich.

Im politischen Bereich findet das Recht auf Teilhabe seine Ausgestaltung im aktiven und passiven Wahlrecht, der Teilnahme an Wahlen, Plebisziten, Referenden, Volksbefragungen und anderen Formen (CP Artikel 40 Ziff. 1-3). Die "indigenen Gemeinschaften" sind durch zwei zusätzliche indigene Senatoren im Senat (CP Artikel 171 Abs. 2) vertreten. Daneben besteht die Möglichkeit der Schaffung besonderer Wahlkreise zur Gewährleistung der Vertretung ethnischer Gruppen bei der Wahl zum Repräsentantenhaus (CP Artikel 76 Abs. 3 S. 2).

Durch die moderne Entwicklung von Staat und Gesellschaft in Kolumbien geraten immer mehr Bereiche in das Blickfeld des Gesetz- und Verordnungsgebers. Die Verrechtlichung weiter Lebensbereiche der Bürger erfasst auch die indigenen Völker.

Die Indigenen sollen als vollwertige Staatsbürger in die allgemeine Sozial- und Leistungsgesetzgebung unter Berücksichtigung ihrer Besonderheiten einbezogen werden. Dies ist ein erster Schritt zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse der zu meist in extremer Armut lebenden Angehörigen der indigenen Völker, ohne ihre traditionellen Lebensformen zu negieren.

Die Entwicklung wird von den indigenen Völkern allerdings nicht nur positiv gewertet. Die Zunahme der staatlichen Kontrollen wird als Einmischung in die eigenen Angelegenheiten beklagt. Traditionell lebende Völker wie die der Kogi und Arhuaco lehnen die staatliche Gesetzgebung unter Hinweis auf ihre heiligen und unabänderlichen Gesetze prinzipiell ab.

Die fortschreitende Verrechtlichung des indigenen Lebens hat die Frage nach dem Umfang und der Reichweite indigener Selbstbestimmung und nach dem Bestehen und der Weiterentwicklung autochthoner Rechte unter veränderten Vorzeichen neu aufgeworfen. Die Rechte der indigenen Völker auf Gewährleistung ihres Territoriums, die Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen, Autonomie und Kooperation mit dem Nationalstaat haben das Spannungsverhältnis zwischen nationalen und indigenen Rechtsvorstellungen nicht auflösen und überwinden können. Eine international rechtsverbindliche Normierung spezifischer, die indigenen Völker und ihre Angehörigen betreffenden Rechte steht nach wie vor aus.

Der maßgebliche internationale Neuansatz weist in Richtung der Anerkennung eines inneren Selbstbestimmungsrechts der indigenen Völker, das in kollektiver Form ausgeübt werden soll. Die bislang bestehenden Minderheitenrechte, die den Indigenen aufgrund des Artikel 27 IPBPR wie allen anderen Angehörigen von ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten zustehen, haben sich als nicht ausreichend erwiesen, um die besondere Interessenlage der indigenen Völker, insbesondere im Hinblick auf den Fortbestand ihres Landes als Lebensraum, die Selbstbestimmung über ihren Fortbestand, als sozial und kulturell eigenständige Völker, und eine ihren

Vorstellungen angemessene – wirtschaftliche – Entwicklung ausreichend zu berücksichtigen oder gar zu fördern.

Auf der Ebene der Vereinten Nationen (VN) ist mit der *Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* ein Erklärungsentwurf zu den Rechten der indigenen Völker erarbeitet worden, der ihre Vorstellungen weitgehend berücksichtigt. Hierbei handelt es sich aber zunächst einmal um einen rechtlich nicht verbindlichen Erklärungsentwurf, der lediglich deklaratorische Wirkung entfaltet und dem Bereich des *Soft Law* zuzuordnen ist. Einer Verabschiedung dieser Erklärung durch die Generalversammlung der VN – die im Idealfall einmal zur *Magna Charta* aller indigenen Völker, vergleichbar der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, werden könnte – stehen Passagen des Entwurfs entgegen, die das Selbstbestimmungsrecht der Völker auch für die indigenen Völker einfordern. Auch wenn deren Verwirklichung auf die inneren und lokalen Angelegenheiten der indigenen Völker und damit den Bereich der inneren Selbstbestimmung beschränkt bleiben soll, lehnen die Staaten die Berufung der indigenen Völker auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker kategorisch ab. 1995 wurde der Erklärungsentwurf, an dem die „Arbeitsgruppe für indigene Bevölkerungen“ seit 1985 gearbeitet und 1993 beschlossen hatte, durch die Menschenrechtskommission der VN (MRK) zur Neuverhandlung an eine neu zu bildende Arbeitsgruppe zurückverwiesen. Bis heute ist man einer Verabschiedung der Erklärung durch die höheren Gremien der VN keinen entscheidenden Schritt näher gekommen. Die Repräsentanten der indigenen Völker und Organisationen werden mit den Staaten weiterhin um eine inhaltliche Ausgestaltung des Begriffs der „inneren Selbstbestimmung“ ringen müssen.

Im amerikanischen Bereich sind die hohen Erwartungen, die an eine Erklärung zu den indigenen Völkern in Amerika gestellt worden sind, bereits zurückgeschraubt worden. Der Projektentwurf bezieht sich nunmehr lediglich auf die „indigenen Bevölkerungen“ in Amerika und vermeidet eine Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Trotz dieser fundamentalen Einschränkung ist selbst die Verabschiedung der bestehenden Fassung durch die Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten noch immer nicht erfolgt.

Auf der Ebene der VN stehen den indigenen Völkern zur Durchsetzung ihres Menschenrechtsschutzes im Anwendungsbereich der jeweiligen Konvention unterschiedliche Schutzsysteme (*treaty bodies*) und darüber hinaus das sogenannte „1503“-Verfahren bei der MRK zur Verfügung. Die Indigenen Kolumbiens haben die Beschwerdemöglichkeiten, die das VN-Menschenrechtssystem bereithält, bislang allerdings nicht genutzt. Internationale Kontrollmechanismen fehlen für den Anwendungsbereich der Völkermordkonvention auf die Lage indigener Völker. Der Konventionstext müsste auf die spezifischen Vernichtungsformen gegenüber indigenen Völkern („Ethnozid“ und „-ökozid“) ausgedehnt werden, die bislang nicht erfasst sind. Bei der aktuellen Rechtslage bestehen unüberwindliche Hürden, die Völkermordkonvention auf Sach-

verhalte anzuwenden, die die schwere und systematische Verletzung von Menschenrechten indigener Völker betreffen, obwohl einige aktuelle Fälle in Kolumbien (Bari, Ette Ennaka, Kofán, Nukak Makú, Úwa) eine Behandlung unter diesem Blickwinkel verdienten.

Im regionalen amerikanischen Bereich enthalten die *Amerikanische Menschenrechtskonvention* vom 22.11.1969 (AMRK) und das Zusatzprotokoll von San Salvador zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten vom 17.11.1988 die zentralen Normen des Menschenrechtsschutzes.

Ganz überwiegend wenden sich die Indigenen Lateinamerikas gegen Menschenrechtsverletzungen im Individualbeschwerdeverfahren (AMRK Artikel 44-51) an die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte (CIDH), dem herausragenden Organ für den Menschenrechtsschutz der Indigenen in Amerika. Von Vorteil für die Indigenen ist die weit gefasste Aktivlegitimation des Beschwerdebefugten ("Personengruppe"), minimale formelle Zulässigkeitsvoraussetzungen, der hohe Ratifikationsgrad der AMRK unter den lateinamerikanischen Staaten sowie die weit verbreitete Akzeptanz und Sachnähe dieses Organs. Im Fall Caloto (Massaker an einer Gemeinschaft der Páez) hat die CIDH Kolumbien aufgefordert, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen und die Opfer zu entschädigen. Der Fall Caloto verdeutlicht aber zugleich die tatsächliche Wirkungslosigkeit der CIDH-Maßnahmen, die gegenüber Indigenen begangenen Menschenrechtsverletzungen durch einen Konventionsstaat wirksam zu sanktionieren und zu Wiedergutmachungsleistungen zu verpflichten. Es bleibt letztlich bei moralischen Appellen gegenüber den Verletzerstaaten.

Erst langsam gewinnt der Interamerikanische Gerichtshof (AMRK Artikel 52 ff.) an Bedeutung für den Menschenrechtsschutz der Indigenen in Lateinamerika. Inzwischen wurde der erste Fall (Awas Tingi Gemeinschaft vs. Nicaragua) entschieden, der sich ausschließlich mit den Menschenrechten der Indigenen befasst.

Das Überwachungs- und Kontrollsystem der Internationalen Arbeitsorganisation (OIT) ist für den Menschenrechtsschutz der indigenen Völker Kolumbiens erstmals mit der Einleitung eines Beschwerdeverfahrens – aufgrund Artikel 24 der OIT-Verfassung – das die Nichteinhaltung von Bestimmungen der OIT-Konvention 169 im Fall des Urrá I-Wasserkraftwerkes einer Prüfung unterzieht, ins Blickfeld geraten. Aus diesem Bereich könnten für die Zukunft interessante Neuansätze zugunsten des Menschenrechtsschutzes der indigenen Völker kommen.

Die Menschenrechtssituation der indigenen Völker in Kolumbien ist trotz der weitgehenden Einbindung des kolumbianischen Staates in die vertraglichen Sicherungssysteme der VN und der OEA, den Verfassungsgarantien und der Transformierung der OIT-Konvention 169 in nationales Recht in vielen Bereichen desolat. Grund hierfür ist das Versagen der Staatsgewalt, den gegenüber den Indigenen garantierten Schutz der Menschenrechte auch effektiv zu gewährleisten.

Die bestehende Implementationsblockade ist nicht allein auf die besondere Natur der indigenen Rechte zurückzuführen, die den Machtansprüchen der Regierenden zuwiderlaufen, sondern auch auf die nach wie vor mangelhafte Territorialkontrolle des kolumbianischen Staates über weite Teile seines Staatsgebietes.

Das ländliche Kolumbien, das den Lebensraum der indigenen Völker darstellt, ist zum zentralen Schauplatz des im Land herrschenden bewaffneten Konfliktes zwischen staatlichen Sicherheitskräften, paramilitärischen Verbänden und Aufständischen geworden. Die Konfliktparteien bedrohen und zerstören fortgesetzt die kulturelle, wirtschaftliche und soziale Integrität einer Reihe indigener Völker durch "extralegale" Hinrichtungen, Morde, Massaker, Bedrohungen, Entführungen, Geiselnahme, Zwangsrekrutierungen, Aushungern und Vertreibungen. Sie erkennen die erklärte "Neutralität" der indigenen Territorien in den Zonen des bewaffneten Konfliktes nicht an.

Um eine Verbesserung der angespannten Lage in den indigenen Territorien zu erreichen, müssten diese zunächst einmal entmilitarisiert werden, eine Aufgabe, die der kolumbianische Staat aber augenblicklich nicht zu leisten in der Lage ist.

Literaturverzeichnis

Verfassungstext

Der Text der kolumbianischen Verfassung von 1991 im Internet unter <http://juriscol.banrep.gov.co:8080/cgi/normas_buscar.pl> (22.01.07).

Kommentierte Gesetze, indigene Gewohnheitsrechte, Verfassungsrechtsprechung

Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior (DGAÍ) (Hrsg.) (1998): *Derechos de los Pueblos Indígenas de Colombia* ("Fuero Indígena" reedición), Bde. I u. II. Bogotá 1998: DGAÍ.

Roldán Ortega, Roque (Hrsg.) (1990): *Fuero Indígena Colombiano*. Bogotá: Presidencia de la Republica.

Sentencia C-139/96 de 9. de abril 1996 (Verfassungswidrigkeit von Einzelbestimmungen des Gesetzes *nr.* 89/1890).

Sentencia SU-510/98 de 9. de julio de 1998 (Fall Pfingstkirche gegen die traditionellen Autoritäten der Arhuaco). Die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen sind der Datenbank JURISCOL entnommen: <http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjurid_docs/jurisprudencia/juris_buscar_cortec_cont.html> (22.01.07).

Allgemeine Literatur

Friede, Juan (³1976): *El indio en lucha por la tierra*. Bogotá: Editorial Punta de Lanza.

Gros, Christian (1991): *Colombia Indígena. Identidad cultural y cambio social*. Bogotá: Cerec.

Reichel-Dolmatoff, Gerardo (1991): *Indios de Colombia. Momentos vividos – mundos concebidos*. Bogotá: Villegas Editores.

- Semper, Frank (2003): *Die Rechte der indigenen Völker in Kolumbien*. Hamburg: Sebra-Verlag.
- (2006): *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006*. Montevideo (Uruguay): KAS.
- Stavenhagen, Rodolfo (2004): *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People. Mission to Colombia*. UN-Dokument E/CN.4/2005/88/Add.2 vom 10. November 2004.
- Van Cott, Donna Lee (2000): *The Friendly Liquidation of the Past (The Politics of Diversity in Latin America)*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.